

ARTIKKELIT

Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa

Työttömyysturvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006

MINNA VAN GERVEN

Johdanto

Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat muutoksessa. Euroopassa on tehty yleisesti sosiaalipoliittisia uudistuksia, jotka ovat muun muassa karsineet maksettujen etuuksien määriä, kiristäneet etuuksien saantiehtoja sekä lisänneet velvoitteita ja rangaistuksia etuudensaajille (ks. esim. Clayton 1998; Korpi 2003; Clasen & Clegg 2003; Allan & Scruggs 2004; Clasen 2005). Tutkimuksissa kuitenkin harvoin huomioidaan, etteivät uudistukset aina kosketa kaikkia etuudensaajia samalla tavalla. Systemaattisia tarkasteluja hyvinvointivaltion muutoksesta on edelleenkin valitettavan vähän, ja useasti muutoksia tarkastellaan vain aggregaattitasolla, esimerkiksi vertailemalla sosiaalimenoja eri maissa (mm. Castles 2001 & 2004; Huber & Stephens 2001) tai vertailemalla tiettyjä kvantifioituja sosiaalisen oikeuksien indikaattoreita (esim. etuuden tasoa) eri maissa ja eri vuosina (esim. Esping-Andersen 1990; Korpi 1989; Kangas 1991; Carroll 1999; Scruggs 2004). Ehdotan tässä artikkelissa, että jotta sosiaaliturvajärjestelmien muutoksen monimuotoisuutta voitaisiin ymmärtää, tulisi tutkimuksen analyttinen taso ”disaggregoida” ja tarkastella muutoksen dynamiikkaa systemaattisesti myös järjestelmän sisällä. Vain näin voidaan ymmärtää, mitä viimeisten vuosikymmenien poliittiset uudistukset ovat merkinneet sosiaalietuuksien hakijoille ja saajille.

Se, kenelle hyvinvointia jaetaan, on sidoksissa aikakauden normeihin ja arvoihin. Haettaessa vastausta kysymykseen ”Kuka on oikeutettu

nauttimaan institutionaalista luottamusta tulonsiirtojen muodossa?” on palattava sosiaaliturvan peruskysymykseen: ”Kenelle etuuksia myönnetään uudelleenjaossa?” Köyhäinhoitoalaista lähtien oikeudet sosiaalietuuksiin ja -avustuksiin eivät ole olleet samat kaikille (van Aerschoot 1996). Hyvinvointivaltiota laajennettaessa moni uusi ryhmä sai oikeuden avustuksiin ja tulonjakoihin. Taloudellisen kasvun aikana tämä oli mahdollista, ja useimmiten kansallisen identiteetin rakentaminen sotien rikkomassa Euroopassa myös vaati sitä.

Tosin jo näinä hyvinvointivaltioprojektin laajennusvuosinakin tulonsiirrot kohdistettiin usein tiettyihin väestöryhmiin: moraalinen oikeutus etuuksiin kohdentui yleisesti iäkkäisiin ja sairaisiin. Lisäksi työttömyysturvan (ja yleisemmin sosiaalivakuutusten) piirissä vastavuoroisuuden (reciprocity) periaatteen mukaisesti niiden, joilla oli pitkä työhistoria, katsottiin ansaitsevan parempia etuuksia kuin niiden, jotka olivat juuri äskettäin tulleet työmarkkinoille. Siitä, että joidenkin ryhmien katsotaan olevan moraalisesti oikeutettumpia sosiaalietuuksiin kuin toisten, on keskusteltu laajasti akateemisessa kirjallisuudessa ansaitsemisteorioiden (deservingness theories) kautta (ks. esim. Coughlin 1980; van Oorschot 2000 & 2005 & 2006). Richard Coughlinin väittämän mukaan yleinen mielipide sosiaaliturvaetuuksien maksamisesta on suosiollisempi iäkkäille, sen jälkeen sairaille, köyhille lapsiperheille ja vasta sitten työttömille. Kaikkein oikeudettomimpia sosiaaliturvaetuuksiin ovat toimeentulotuella elävät köyhät, sillä heidän koetaan vahvasti olevan vastuussa

omasta tilanteestaan. Tämä järjestys on vahvistettu myös useissa muissa teoksissa (Pettersen 1995; van Oorschot 2000 & 2005). Näiden tutkimustulosten valossa eräät ryhmät yhteiskunnassa saatavat olla paremmin suojattuja (radikaaleja) muutoksia vastaan kuin toiset.

Tarkastelen tässä artikkelissa, kuinka sosiaali-etuuksien saajien oikeuksia sekä niihin sidottuja velvollisuuksia on muutettu vuosien 1980 ja 2006 välisenä aikana kolmessa eurooppalaisessa hyvinvointivaltiossa (Iso-Britannia, Alankomaat ja Suomi). Ajanjakso (1980–2006) kattaa lähes kolme vuosikymmentä alkaen 1970-luvun öljykriisin jälkimainingeista päättyen 2000-luvun uuden aktiivisemman sosiaalipolitiikan rantautumiseen. Aineistona käytän kansallisia lainsäädäntöjä työttömyysturvalain muutoksista ja muita kansallisia primaarilähteitä. Tärkeimmät reformit vuosien 1980 ja 2006 välisenä aikana on lueteltu taulukoissa 1–3¹, ja seuraavassa osioissa annan vain lyhyen yhteenvedon muutoksista (ks. yksityiskohtaisempi selostus reformeista van Gerven 2008b).

Valitut maat edustavat kolmea tulojen uudelleenjaon pääperiaatetta (redistributive justice principles Morton Deutschin [1975] mukaan). Isossa-Britanniassa sosiaalietuksia voidaan sanoa jaettavan tarpeen (need) pääperiaatteen mukaan, Alankomaiden järjestelmässä etuuden jakoperusteena on selvästi ansionmenetyksen korvaus vakuutusperiaatteen (equity/insurance) mukaan, ja Suomessa universaalia perusturvaa (equality) on pidetty tärkeänä osa sosiaaliturvajärjestelmäämme. Maiden voidaan siis sanoa edustavan näitä kolmea eurooppalaisen uudelleenjaon pääperiaatetta, mikä mahdollistaa eurooppalaisessa kontekstissa varovaisten johtopäätösten tekemisen tuloksista. Vertailemalla työttömyysturvassa tapahtuneiden muutosten vaikutuksia tiettyihin kategorioihin (nuoret, vanhat sekä pitkäaikaistyöttömät) valituissa maissa tarkastelen, ketkä ovat viimeisten 26 vuoden muutoksien voittajia ja ketkä häviäjiä. Ansaitsemisteorian näkökulmasta käsi-

tellyt tutkimustulokset auttavat meitä ymmärtämään paremmin hyvinvointivaltion muutospolitiikkaa.

Muutokset Isossa-Britanniassa 1980–2006

Iso-Britannian nykyisen työttömyysturvajärjestelmän (Jobseeker's Allowance, JSA) kaksijakoinen rakenne (contributory JSA, C-JSA tarjoaa tasaetuuden vakuutetuille ja income-related JSA, I-JSA tarveharkintaisen minimietuuden) on periaatteessa sama, josta säädettiin työttömyysturvalailla (Unemployment Act) vuonna 1934. Järjestelmän yksityiskohdat ovat kuitenkin muuttuneet merkittävästi vuosien varrella. JSA-järjestelmä maksaa nykyisin vähimmäisetuuksia sekä vakuutetuille että tarveharkintaisen tuen saajille. Vakuutusjärjestelmä (C-JSA) takaa tasaetuuden kuudeksi kuukaudeksi, ja tarveharkintainen etuus (I-JSA) maksetaan niin kauan kun tarvetta alle eläkeikäisellä hakijalla on. Muutoksia tarkasteltaessa (taulukko 1) voidaan erottaa kaksi selkeää ajanjaksoa: vakuutuksen saantiehtoja tiukennettiin ja maksettavia etuuksia leikattiin 1980–94, jonka jälkeen saantiehtoja on kiristetty entisestään, mutta painopiste on siirtynyt hakijoiden työhön osallistumiseen kannustamiseen uuden JSA-järjestelmän seurauksena.

Saantiehtojen tiukennus (1980–94)

Jatkuvat leikkaukset etuuksien tasoon sekä saantiehtojen tiukentaminen pyrkivät vähentämään etuuden houkuttelevuutta jo 1980-luvulla. Periaatteessa 1980-luvun suurin muutos oli ansiosidonnaisen lisän poistaminen työttömyysvakuutuksesta (Unemployment Benefit, UB). Muutos teki Isosta-Britanniasta tutkimuksen ainoan maan, jossa työttömyysvakuutuksen määrä ei ole sidoksissa hakijan entisiin ansioihin. UB:n tasoa leikattiin lisäksi poistamalla lapsikorotukset, indeksijäädätyksillä sekä tekemällä UB veronalaiseksi tuloksi. UB:n tasoa laskettiin myös hakijoilla, jotka samanaikaisesti saivat työeläketuloa yli 35 punttaa viikossa². Edellä mainitut leikkauk-

1. Taulukoissa on vain ne muutokset, jotka muuttavat suoranaisesti etuuksien saantioikeuksia ja -velvollisuuksia. Tämä raja poistaa esimerkiksi muutokset etuuden hallintoon, jakeluun ja rahoitukseen. Mukaan on valikoitu vain ne muutokset, jotka vaikuttavat henkilön etuuden haku- ja saantioikeuksiin sekä etuuden määrään. Aineisto perustuu väitöskirjatutkimukseen (van Gerven 2008b).

2. Huomattavaa brittiläisessä järjestelmässä on, että työttömien on mahdollista saada sekä työeläketuloa että työttömyysetuuksia samaan aikaan. Tätä oikeutta on vuosien aikana rajattu, mutta se on edelleen mahdollista.

Taulukko 1. Työttömyysturvan muutokset Isossa-Britanniassa 1980–2006.

Vuosi	Muutos	Vaikutus	Kenelle?
1980	Työttömyysvakuutuksen taso leikattiin 60+ haki- joille, jotka saivat työeläkettä yli 35 puntaa vii- kossa. Etuuksia indeksoitiin vähemmän kuin yleensä. Ansiosidonnainen lisä kumottiin.	Alhaisemmat etuudet joillekin eläkeläisille Alhaisemmat etuudet Alhaisemmat etuudet	Ikääntyvät (60+) Kaikki Kaikki
1981	Työttömyysvakuutus tehtiin veronalaiseksi tulok- si.	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
1982	Sallittavia tuloja etuuden saamisen aikana koro- tettiin 2 puntaa päivässä.	Kannustin	Kaikki
1983	Yli 60-vuotiaita miehiä ei enää pakotettu osallis- tumaan työmarkkinoille (ja he saivat korotetun toimeentuloturvan).	Varhaiseläkekannustin	Ikääntyvät (60+)
1984	Lapsikorotukset poistettiin.	Alhaisemmat etuudet	Lapsiperheet
1985	Sanktiot poistettiin heiltä, jotka irtisanottiin työ- paikastaan.	Varhaiseläkekannustin	Kaikki
1986	Sanktiokausia pidennettiin. Opiskelijoilta evättiin oikeus vakuutukseen. Ei enää automaattista indeksointia Osittainen UB poistettiin. Restart-ohjelma	Tiukemmat sanktiot Tiukempi saantisaanto Alhaisemmat etuudet Tiukempi saantimääräys	Kaikki Opiskelijat Kaikki Työmarkkinoiden noviisit
1988	Restart-ohjelma Tiukemmat vakuutushistoriavaatimukset Sanktiokausia pidennettiin. Työeläke vähensi UB:tä 55-vuotailta ja vanhem- milta. Youth Training Schemes -ohjelma nuorille	Aktivointikannustin Tiukempi saantimääräys Tiukemmat sanktiot Alhaisemmat etuudet Enemmän velvoitteita	Kaikki Kaikki Kaikki Ikääntyvät 55+ Nuoret
1989	Aktiivisen työnhaun koe Employment trial -ohjelma	Enemmän velvoitteita Aktivointikannustin	Kaikki Kaikki
1990	Opiskelijoilta evättiin oikeus tukeen. Back to work -ohjelma	Oikeuden kumoaminen Velvoitteita/sanktioita	Opiskelijat Kaikki
1992	Asuinpaikkavaatimus	Oikeus rajattu asukkaille	Kaikki/ Maan asukkait
1995	Uusi tuki: JSA Vakuutus-JSA: kesto 6 kk Leikkaus (20 %) nuorien etuuksiin Ansioetuutta rajoitettiin Työeläke leikkasi JSA:ta kaikenikäisiltä 50 puntaa/ viikossa ylittävältä osalta Sanktioita lisää Uusi Jobseekers agreement ja directions Back-to-work-bonus, work pilot -projekti	Lyhyempi kesto Alhaisemmat etuudet Tiukempi saantimääräys Alhaisemmat etuudet Tiukemmat sanktiot Velvollisuuksia/sanktioita li- sättiin Kannustin työhön	Työntekijät Nuoret Kaikki Kaikki Kaikki Kaikki
1996	Työn vastaanottamisen vaatimusta tiukennettiin	Velvoitteita	Kaikki
1997	New Deal -ohjelmat	Työhön kannustus/sanktioita	Nuoret, pitkäaikaistyöttö- mät, yksinhuoltajat
1998	Erityissanktiot nuorille Minimipalkka	Tiukemmat sanktiot	Nuoret 18 24
1999	work focussed gateway -ohjelma ND puolisoille	Velvoitteita Velvoitteita	Nuoret, pitkäaikaistyöttö- mät, yksinhuoltajat Puolisot/kumppanit
2000	ND ikääntyville Ansaintarajoja nostettiin ND työrajoitteisille	Vapaaehtoisia kannustimia Helpompi pääsy/aktivointi- kannustin Vapaaehtoisia kannustamia työhön	Ikääntyvät Työssäkäyvät köyhät Työrajoitteiset
2001	Verohelpotukset	Korkeammat tulot	Työssäkäyvät köyhät ja lapsiperheet

set saivat aikaan myös sen, että työttömyysvakuutus maksoi vähimmäisetuuksia sen sijaan, että olisi korvannut menetettyä tötuloa.

Tason laskun lisäksi UB:n saantiehtoja kiristettiin 1980-luvulla, vaikka osa reformeista helpottikin hakijan pääsyä järjestelmään (esim. hakijan sallitun tötulon määrän korottaminen; ikääntyneiden hakijoiden vapauttaminen vaatimuksesta olla työmarkkinoiden saatavilla; sanktioiden kumoaminen siinä tapauksessa, että hakija vapaaehtoisesti eroaa työpaikastaan työnantajansa toivomuksesta). Saantiehtojen kiristäminen näkyi mm. siten, että ns. osittainen UB (matalampitasoinen UB heille, jotka täyttivät vain osan vakuutusmaksuehdoista) poistettiin; opiskelijoiden oikeus UB:hen kumottiin; vaatimuksia hakijan vakuutusmaksuhistoriasta kiristettiin. Oikeus etuuteen sidottiin vuonna 1989 lähemmäksi hakijan työnhakuaktiiviteetteja. Samalla tehtiin työttömälle yhä vaikeammaksi hylätä työvoimaviranomaisten työ- tai opiskelutarjoukset. Hakijan oli mahdollista hakea töitä vain 13 viikkoa omalla kokemus- ja koulutustasollaan, minkä jälkeen lähes kaikki tarjotut työt piti hyväksyä. Se, että hakija oli työmarkkinoiden käytettävissä, ei enää ollut tarpeeksi, vaan heidän piti myös aktiivisemmin ja todistettavasti etsiä töitä. Esimerkiksi aktivointiohjelmat Restart (1986) ja Back-to-work Plans (1990) velvoittivat hakijoita osallistumaan haastatteluihin työvoimaviranomaisten kanssa kuuden ja kahdentoista kuukauden etuudensaannin jälkeen. Näissä haastatteluissa pyrittiin tarjoamaan lisätietoja ja kannustusta työnhakuun. 1980-luvun Isossa-Britanniassa tapahtui siis siirtyminen parhaan mahdollisen työtarjouksen hyväksymisestä kohti vaatimusta siitä, että hakijat aktiivisesti ottaisivat osaa työllistymiseensä.

Vuosien 1986 ja 1994 välisenä aikana hakijoita kannustettiin yhä enenevässä määrin hakeutumaan aktiivisesti työmarkkinoille. Eräitä kannustimia oli ollut tarjolla jo ennen 1980-lukuakin. Esimerkiksi työttömiä oli suojeltu uusilta karenssi-periodeilta silloin kun he hakeutuivat työmarkkinoille, mutta joutuivat lopettamaan työnteon jo 13 viikon aikana ja hakeutumaan uudestaan työttömyysturvan piiriin (ns. Linked Spell rules). Vuonna 1980 tämä 13 viikon aika lyhennettiin kahdeksaksi viikoksi ja samanlainen ohjelma (nimellä Employment Trial) esiteltiin vuonna 1989. Se mahdollisti 26 viikkoa tai kauemmin työttömänä olleiden lähtemisen uudesta työpai-

kasta 4–12 viikon sisällä ilman, että heidän uusi työttömyytensä aiheuttaisi karenssin heidän UB-etuuteensa. Vuoden 1986 jälkeisenä aikana kannustintoihin liitettiin enemmän sanktioita. Varsinkin nuoret kohtasivat kireämpiä vaatimuksia sekä erityisiä toimenpiteitä työmarkkinoille hakeutumisessa. Esimerkiksi 16- ja 17-vuotiaat siirrettiin työttömyysturvalta erilliseen Youth Training -ohjelmaan, joka koetti parantaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Nämä aktivointiohjelmat tarjosivat työharjoittelua ja koulutusmahdollisuuksia, mutta sisälsivät myös sanktioita, sillä kieltäytymistä tai ohjelman kesken jättämistä seuraisi rangaistus.

Aika JSA:n jälkeen (1994–)

Toteutetut leikkaukset ja lisääntyneet vaatimukset kulminoituivat yhä rajoitetumpaan työttömyysturvajärjestelmään (JSA) vuonna 1995. JSA sisälsi edelleen sekä työttömyysvakuutuksen että tarveharkintaisen tuen järjestelmät, mutta molemmat JSA:t asettivat lisää vaatimuksia hakijan työssäololle, aktiiviselle työnhauulle sekä tarjotun työn tai koulutuksen vastaanottamiselle. Hakijan tuli allekirjoittaa työnhakijan ja työttömyystoimiston välinen sopimus (ns. jobseeker's agreement), jossa oli selvitetty vaadittavat toimenpiteet kohti työllistymistä. Työvoimaviranomaiset saivat myös oikeuden käyttää kannustimia (ns. jobseeker's directions) työnhakijoiden stimuloimiseen, jotta he parantaisivat mahdollisuuksiaan työhaussa, esimerkiksi vaatimalla työnhakijoita hakemaan tiettyä työpaikkaa tai parantamaan ulkonäköään tai käyttäytymistään.

Periaatteessa molemmat JSA:t maksoivat samantasoisia etuuksia, mutta tarveharkintaisen I-JSA:n taso riippui perheen koosta sekä talouden kokonaistuloista ja pääomasta. Perintönä toimeentulotuesta I-JSA:ta voitiin täydentää tietyillä lapsikorotuksilla. Varsinkin C-JSA maksoi matalampia etuuksia kuin sitä edeltänyt vakuutusjärjestelmä. Vakuutusetuuden kestoa rajoitettiin vuodesta kuuteen kuukauteen, ja sen taso tehtiin riippuvaiseksi hakijan iästä: 18–24-vuotiaat saivat matalampia (–20 %) etuuksia, vaikka heidän vakuutusmaksunsa olivat samaa tasoa kuin muidenkin. C-JSA maksoi tasaetuuksia sanan varsinaisessa merkityksessä, sillä minkäänlaisia lisiä ei vakuutusetuuteen enää maksettu.

JSA sisälsi myös useita aktivointiohjelmiä, uusia vaatimuksia sekä sanktioita työttömille. Project work -pilottiohjelma pyrki auttamaan pit-

käaikaistyyttömiä takaisin töihin. Se sisälsi koulutusta ja työharjoittelua, mutta myös tiukkoja sanktioita heille, jotka jättivät ohjelman kesken. Takaisin töihin -ohjelma (Back to work bonus) tarjosi työmarkkinoille palaaville ihmisille rahallisia kannustimia. Sanktioita tiukennettiin, ja maksimisanktion kesto pidennettiin 26 viikkoon. Tästä johtuen C-JSA:n hakijat, joille langetettiin tämä maksimisanktio, eivät koskaan saaneet nauttia työttömyysvakuutusetuudesta, sillä 26 viikon maksimisanktion jälkeen he putosivat välittömästi tarveharkintaiselle I-JSA:lle. Kaiken kaikkiaan JSA muutti työttömyysturvan ehdollisemmaksi: hakijan tuli osallistua työnhakuun, johon kannustettiin matalammalla etuuden tasolla sekä sen lyhyemmällä kestolla.

JSA:n uudistamisen jälkeen suuria rakenteellisia muutoksia työttömyysetuksiin ei ole toistaiseksi tehty Isossa-Britanniassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että mitään ei vuoden 1996 jälkeen olisi tapahtunut. Päinvastoin, uudet New Deal (ND) -ohjelmat vuodesta 1997 lähtien ovat aiheuttaneet sen, että nuoret ja pitkäikäistyyttömät, mutta myös työrajoitteiset, yksinhuoltajat, iäkkäät työnhakijat sekä työttömien kumppanit, ovat kohdanneet uusia vaatimuksia etuudensaannilleen. Aktivointiohjelma (Work Focused Gateway, WFI) velvoitti kaikki työkykyiset hakijat vuodesta 1999 alkaen osallistumaan WFI-haastatteluihin. Tarkoituksena oli, että hakijat löytäisivät töitä tai osallistuisivat ND-toimenpiteeseen (koulutus, työharjoittelu, subsidoitu työ) ohjelmassa ollessaan. Osa ohjelmista perustuu vapaaehtoisuuteen (esim. työrajoitteisille ja iäkkäille), ja osaan osallistumista on viime vuosina korvattu verohuojennuksilla. Verohuojennusten määrä on kasvanut vuodesta 2000 merkittävästi, ja ne toimivat yhtä merkittävänä kannustimena siihen, että työttömät (ja perheelliset) työnhakijat saadaan takaisin ansiotyömarkkinoille, kuin perinteiset aktivointitoimenpiteetkin.

Alankomaiden reformit 1980–2006

Nykyinen työttömyysvakuutus (Werkloosheidswet, WW) toimii periaatteessa saman lain alaisuudessa kuin Alankomaiden ensimmäinen työttömyysvakuutusjärjestelmä (WW 1952). Lukuisat muutokset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että hakijoiden tulee nyt läpäistä liuta aiempaa tiukempia ehtoja. Muutokset (taulukko 2) vuosi-

na 1980–2006 kuvastavat kolmea erilaista aikakautta: tason ja keston leikkaukset 1980-luvulla, tiukemmat saantiehdot 1990-luvulla sekä uuden vuosituhannen muutokset kohti järjestelmää, joka takaa vain lyhytaikaisen turvan silloin, kun henkilö on "kahden työpaikan välissä".

Tason leikkaukset 1980-luvulla

Korkean työttömyyden ja heikon talouskasvun ristitulella useat toimenpiteet 1980-luvulla johtivat sosiaalimenojen hallintaan³. Ennen kattavaa sosiaaliturvan uudelleenmäärittämistä 1980-luvun puolivälissä menoja yritettiin hillitä vuonna 1981 tiukentamalla työssäoloehdot, indeksinjäädyyksillä ja pienillä WW:n tason leikkauksilla. Merkittävin muutos oli kuitenkin vuoden 1984 laki, joka laski sosiaalietuuksien (työttömyys-, sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyysjärjestelmien) korvaavuustason 80 prosentista 70 prosenttiin hakijan entisistä työansioista.

Leikkaukset eivät kuitenkaan olleet riittäviä parantamaan ns. Hollannin tautia (Dutch disease, ks. esim. Aarts & al. 1996) eli ei-aktiivisten (lähinnä nuorisotyöttömien ja työkyvyttömien) korkeaa määrää suhteessa työväestöön. WW-järjestelmää uudistettiinkin vuonna 1985 rakenteellisesti. WW:tä kompensoiva erillinen WWV-järjestelmä, joka tarjosi työttömyysetuksia ei-vakuutetuille työttömille (nuoret, yksityisyritykset, pitkäaikaistyyttömät) lakkautettiin. Osa WWV-edunsaajista, kuten nuoret, joilla oli lyhyt työhistoria, saattoi kuitenkin vielä hakea uutta lyhytkestoista WW-etuutta. Muutokset 1980-luvun puolivälissä suosivat ikääntyneitä hakijoita: he täyttivät usein pidemmän työssäoloehdon, ja uusi WW:n iästä riippuvainen kesto suosi heitä.

Vuonna 1985 oikeutta WW:hen muokattiin myös ehdollisemmaksi edellyttämällä hakijan omatoimisuutta. Hakijoiden tuli olla työmarkkinoiden käytettävissä mutta myös aktiivisesti etsiä ja vastaanottaa tarjottua työtä. Aikaisemmin heidän tuli ainoastaan kirjautua työvoimatoimistoon sekä vastaanottaa töitä, jos niitä tarjottiin. Tosin yli 57,5-vuotiaat iäkkäät hakijat yleisesti vapautettiin vielä tästä velvollisuudesta.

3. *Hollantilaiset tutkijat kutsuvat 1980-luvun poliittista aikaa hintapolitiikaksi, esim. van Oorschot 1998.*

Taulukko 2. Työttömyysturvan muutokset Alankomaissa 1980–2006.

Vuosi	Muutos	Vaikutus	Kenelle
1981	Työhistoriavaatimus 130 päivään / 12 kk	Tiukempi saantisäännös	Kaikki
1982–1985	Etuudet jäädytetty	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
1984	Leikkaukset tasoon (–6 % ja 70 %)	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
1986	Uusi WW-etuus WWV poistettiin.	Tiukempi saantisäännös työttömyysturvaan	Kaikki, mutta varsinkin vakuuttamattomat ja pitkäaikaistyöttömät
	Uusi työehto: 26–52 viikosta/3–5 vuodesta Kaikki	Tiukempi saantisäännös	
	Kesto riippuu työhistoriasta	Lyhyt noviiseille, pitkä vanhoille	Kaikki
	Jatko-WW	Alhaisemmat etuudet ja lyhyempi kesto	Pitkäaikaistyöttömät/ Ikääntyvät
	Täytyy vastaanottaa ja etsiä työtä	Velvoitteita/sanktioita	Kaikki
1991–1992	Etuudet jäädytetty	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
1991	JWG nuorille		Nuoret alle 21-vuotiaat, vastavalmistuneet alle 27-vuotiaat
1992	Uudet säännökset sallittavalle työlle	Velvoitteita ottaa vastaan työtä ja etsiä sitä	Kaikki
1994	Uusi WW Uusi minimi-WW	Alhaisemmat etuudet	Työmarkkinoiden noviisit
	Uudet työhistoriaehdot: 26–39 viikosta /4–5 vuoteen	Tiukemmat saantisäännökset	Kaikki
	Jatko WW kestoa pidennettiin	Pidempi kesto	Pitkäaikaistyöttömät
1995	Vastavalmistuneiden hyväksyttävä kaikki työ heti	Velvoitteita/sanktioita	Vastavalmistuneet
1996	Yhdistetty sanktiosäännökset	Tiukempia sanktioita	Kaikki
1996	Sallitut työt laajennettiin	Velvoitteita	Kaikki
1997	WIW	Aktivointia	Kaikki, varsinkin nuoret ja pitkäaikaistyöttömät
2003	Jatko-WW kumottiin	Lyhyempi kesto	Pitkäaikaistyöttömät/ ikääntyvät
2004–2005	Etuudet jäädytettiin	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
2003	Ikääntyneiden täytyy etsiä työtä	Velvoitteita, ikääntyneet	Ikääntyvät +57,5
2004	Työhistoriaehto kiristettiin: vain oikea työ hyväksyttiin	Tiukempi saantisäännös	Kaikki
2005	Uusi WW WW ansiosidonnainen aina	Korkeammat etuudet	Kaikki
	Maksimikesto leikattiin	Lyhyempi kesto	Kaikki

Kohti korkeampaa ”työprioriteettiä” 1990-luvulla

1990-luvun alussa indeksijäädytykset laskivat jälleen WW:n tasoa. Tämän lisäksi poliittinen mie-

lenkiinto kohdistui hakijoiden aktivointiin. Useimmat uusista aktivointiohjelmista 1990-luvulla (ks. esim. van Oorschot & Engelfriet 1999) eivät vaikuttaneet lainsäädännön näkökulmasta

suoranaisesti työttömyysvakuutusjärjestelmään, sillä niihin osallistuvat henkilöt siirrettiin pois WW:n piiristä. Poikkeuksena oli kuitenkin JWG-ohjelma (Jeugdwerkgarantie), joka toimi työttömyysvakuutusjärjestelmän ja aktivointiohjelmien rajapinnassa. JWG-ohjelma takasi nuorille alle 21-vuotiaille ja vastavalmistuneille alle 27-vuotiaille kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työtä tai koulutuspaikan (ks. tarkempi kuvaus JWG:sta van Gerven 2008a). WW-säännöksiä muutettiin siten, että nuoret, jotka eivät olleet yhteistyöhaluisia JWG:n viranomaisten kanssa, menettivät mahdollisuutensa hakea WW:tä tai toimeentuloturva. Aktivointia työttömyysvakuutusjärjestelmässä korostettiin myös velvoittamalla WW:n hakijat vastaanottamaan yhä nopeammin tarjottu työpaikka – riippumatta siitä, olivatko tarjotut työt alle heidän entisen koulutus- tai työhistoriatasonsa. Eritoten vastavalmistuneiden tuli vastaanottaa lähes välittömästi mikä tahansa työ.

Vuonna 1994 WW-järjestelmää reformoitiin jälleen merkittävästi. Uusi ns. minimi-WW otettiin käyttöön. Ensimmäistä kertaa WW:n historiassa vakuutusetuuden taso ei ollut ansiosidonnainen, vaan uusi minimi-WW maksoi etuuksia pääasiassa niille työttömille työnhakijoille, joilla oli lyhyt työhistoria ja joiden etuus oli tasoltaan vain 70 prosenttia minimipalkasta. Normaalilla WW niille, joilla oli pitkä työhistoria, säilyi lähes ennallaan vuoden 1994 muutoksissa: vain saantiehtojen työhistoriaehto kiristettiin hieman. 1990-luvulla myös sanktioita tiukennettiin, jos hakijat eivät noudattaneet sovittuja pelisääntöjä (mm. väärinkäyttivät systeemiä, kieltäytyivät yhteistyöstä). Näitä sanktioita, kuten etuuden tason leikkaus tai jopa edun epääminen, oli esiintynyt jo ensimmäisessä WW-laissa vuonna 1952, mutta vuonna 1996 BMTI-laki yhtenäisti sanktioita sekä tiukensi niiden käyttöohjeistusta.

Uusi vuosituhat

Julkinen keskustelu aktiivisesta sosiaalipolitiikasta kulminoitui vuonna 2006 uuden WW-lain voimaantuloon. Laki ensinnäkin kiristi jälleen WW:n saantiehtoja. Työhistoriaehtoja muutettiin sepitteisestä todelliseen työkokemukseen, eli hakijoiden tuli nyt esittää, että he todella olivat olleet töissä. Toissijaisia aktiviteetteja, kuten omaishoitoa, lasten kotihoitoa yms., ei enää otettu työhistoriaa määrittäessä yhtä suuressa määrin huomioon kuin aiemmin. Aktiivisuutta oli korostettu jo vuotta aikaisemmin säännöksellä, joka vel-

voitti yli 57,5-vuotiaat henkilöt hakemaan töitä. WW 2006 -laki rajoitti myös WW-etuuden kestoa huomattavasti. Jo vuonna 2003 minimijatko-WW oli lakkautettu, ja kun nyt kolme vuotta myöhemmin etuuden maksimikesto puolitettiin (4,5 vuodesta 2,3 vuoteen), vakuutetut putosivat paljon nopeammin vakuutusetuuksilta tarveharkintaiselle tuelle. Samalla kuitenkin WW:n tasoa nostettiin lopettamalla minimi-WW. Kaikkien hakijoiden WW-etuuden tasoa nostettiin 75 prosenttiin entisistä ansoista ensimmäisen kahden kuukauden ajaksi, jonka jälkeen etuuden taso laski 70 prosenttiin. Muutoksilla pyrittiin muuttamaan WW etuudeksi, joka auttaa työtöntä siirtymävaiheessa uuteen työpaikkaan.

Muutokset Suomessa 1980–2006

Suomen nykyinen työttömyysturvajärjestelmä sisältää työttömyysvakuutuksen (ansio- ja peruspäiväraha) sekä tarveharkintaisen etuuden (työmarkkinatuki), kuten sen edeltäjätkin. Työttömyysvakuutusjärjestelmää leimaa ns. Ghent-järjestelmän piirre, jossa työssäoloehdon lisäksi työttömyysvakuutuksen saannille on ehtona työttömyyskassan jäsenyys. Muutokset vuosina 1980–2006 on esitetty taulukossa 3. Kehityksessä voidaan hahmottaa kolme muutosajanjaksoa: järjestelmän laajentaminen vuosina 1984–90, laman aikaiset leikkaukset vuosina 1991–97 ja työhön kannustaminen vuodesta 1998 eteenpäin.

Työttömyysturvan laajentaminen 1984–90

1970-luvun loppupuolella tuli selväksi, että silloinen työttömyysturvajärjestelmä oli vanhanlainen sekä riittämätön. Uudessa työttömyysturvajärjestelmässä, joka otettiin käyttöön vuonna 1984, dikotomia vakuutuksen ja tarveharkintaisen tuen välillä säilytettiin, mutta vakuutusetuuden taso nostettiin vastaamaan ansiosidonnaista tasoa, kun taas peruspäiväraha säilytettiin tarveharkintaisena tasaetuutena. Työttömyysturvalaki kiristi etuuden ehtoja, mutta nosti yleisesti etuuk-sien tasoa (ks. myös Vähätalo 1988). Etuuksien tasonostojen (vuosina 1984–1991) lisäksi nostettiin lapsikorvauksia sekä ansiorajoja, joilla hakija läpäisi tarveharkinnan.

1980-luvulla reformit kiristivät saantiehtoja. Kaikkia hakijoita edellytettiin olemaan työmarkkinoiden käytettävissä sekä vastaanottamaan mikä tahansa tarjottu työ kolmen kuukauden työttömyy-

Taulukko 3. Työttömyysturvan muutokset Suomessa 1980–2006.

Vuosi	Muutos	Vaikutus	Kenelle?
1984	Uusi työttömyysturvalaki Ikäraja 17	16 vuotiaat poistettiin	Nuoret alle 17
	Työn vastaanottoa ja hakua laajennettiin	Velvoitteita	Kaikki
	Ansioetuuden aleneminen 100 päivän jälkeen	Alhaisemmat etuudet	Kaikki (ansiosid.)
	Sanktioita kiristettiin	Tiukemmat sanktiot	Kaikki
1984–1991	Etuuksia nostettiin, tarveharkintaa lievennettiin	Saantia helpotettiin ja etuuksia nostettiin	Kaikki
1987	Kunnat etsivät töitä nuorille ja pitkäaikaistyöttömille	Velvoitteita/sanktioita	Nuoret ja pitkäaikaistyöttömät
1989	Ansioetuuden aleneminen poistettiin	Korkeampia etuuksia	Kaikki (ansiosid.)
1990	Maksimikesto ikääntyneille, yli 60-vuotiaille	Pidempi kesto	Ikääntyvät (60+)
1991	Ansioetus 42 %	Alhaisemmat etuudet	Kaikki (ansiosid.)
1992	Karenssi noviiseille 3 kk	Karenssi	Työmarkkinoiden noviisit
1993	Tiukemmat sanktiot	Sanktiot	Kaikki
	Lisäpäivät yli 55-vuotiaille	Varhaiseläkekannustin	Ikääntyvät (55+)
	Työmarkkinatuki esiteltiin	Velvoitteita/kannustimia	Kaikki, varsinkin nuoret, pitkäaikaistyöttömät, noviisit
	Ei tarveharkintaa aktivointitoimien ajalta	Aktivointikannustin	Kaikki
	Noviisien karenssi 4 kk	Karenssi	Työmarkkinoiden noviisit
	Tarveharkintaa lievennettiin	Helpoin saantisäännös	Työssäkäyvät köyhät
1995–1996	Etuudet jäädytettiin	Alhaisemmat etuudet	Kaikki
1995	Nuoret integraatiotoimenpiteisiin	Velvoite työhön	Nuoret 18–19
1996	Nuoret integraatiotoimenpiteisiin	Velvoite työhön	Nuoret 18–24
	Noviisien karenssi 5 kk	Karenssi	Työmarkkinoiden noviisit
	Työhistoria vaatimus 10 kk	Tiukempi saantisäännös	Kaikki
	Lisäpäivät 57-vuotiaille	Heikompi varhaiseläkekannustin	Ikääntyvät (57+)
	Karenssi 5:stä 7:ään päivään	Karenssi	Kaikki
1997	Sanktiokautta pidennettiin	Tiukemmat sanktiot	Kaikki
2001	Uusi työnhakusuunnitelma 5 kk	Velvoitteita	Kaikki
2002	Uusi työhistoriavaatimus (34/43 viikkoa vuodessa)	Sama/Helpompi saantisäännös	Kaikki
	Kotona asuville tarveharkinta	Alhaisemmat etuudet	Nuoret
	Tiukemmat lisäpäiväsäännökset	Varhaiseläkekannustinta heikennetty	Ikääntyvät
2006	Yhteiskuntatakuu	Aktivointi (oikeus ja velvoite)	Pitkäaikaistyöttömät

den jälkeen. Varsinkin nuoriin kohdistettiin ankaria vaatimuksia. Ensinnäkin 16-vuotiaat ja nuoremmat sekä opiskelijat poistettiin etuuden piiristä. Toiseksi työmarkkinoille saapuvien karenssiaika pidennettiin kuuteen viikkoon, kun muiden työttömien omavastuu-aika oli vain viisi päivää.

Tiukennuksista huolimatta 1980-luku oli positiivista aikaa työttömyysturvan kannalta. Varsinkin ikääntyneet työttömät (yli 55-vuotiaat) hyötyivät muutoksista, jotka tarjosivat heille pääsyn eläkeputkeen. Uusi varhaiseläkejärjestelmä otettiin käyttöön, ja työttömyysturvajärjestelmää

muutettiin niin, ettei yli 55-vuotiaitten, joilla oli pitkä työhistoria, tarvinnut enää joutua tarveharkintaan tuen saamiseksi. Lisäksi ns. työttömyyseläkeputki toimi työttömyysturvan ja eläkejärjestelmän rajapinnassa tarjoten etuuksia ikääntyneille ns. lisäpäiväjärjestelmän avulla. Se antoi yli 55-vuotiaille oikeuden työttömyysturvaan siihen asti, kun he täyttivät 60, minkä jälkeen he siirtyivät työttömyyseläkkeelle.

Laman synkkä varjo

Järjestelmän laajennus loppui kuitenkin äkillisesti vuonna 1991. Taloudellisen ahdingon edessä sosiaalietuuksia ei enää nostettu vuosittain (1991–94). Lisäksi vuonna 1991 tuen työttömyysturvan ansiosidonnainen osa laskettiin 45 prosentista 42 prosenttiin (se tosin palautettiin 45 prosenttiin laman jälkeen). Vuonna 1995 etuuksien tasoja nostettiin pienemmällä prosentilla (vain 2 %) kuin yleensä, ja vuosina 1996–98 indeksoinnista luovuttiin jälleen. Nämä leikkaukset eivät kuitenkaan riittäneet. Vuonna 1992 kaikki työttömät velvoitettiin vastaanottamaan lähes mitä tahansa työtä ensimmäisen kolmen kuukauden jälkeen – jopa työtä, jonka ansiot jäisivät etuuden tason alle. Myös ikääntyneet (yli 50-vuotiaat) velvoitettiin vastaanottamaan työtä, vaikka heidät aiemmin oli yleisesti vapautettu tästä.

Suurin muutos 1990-luvulla oli kuitenkin työttömyysturvan uudistaminen vuonna 1993. Työttömyysturvajärjestelmä sisälsi nyt ansio- ja peruspäivärahan sekä uuden tarveharkintaisen työmarkkinatuen. Ansio- ja peruspäivärahan maksimikesto pidennettiin 500 päivään, ja tarveharkinta peruspäivärahan kohdalla kumottiin. Uusi tarveharkintainen työmarkkinatuki otettiin käyttöön, ja se oli tarkoitettu pääasiassa nuorille, vastavalmistuneille ja pitkäaikaistyöttömille. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan taso oli sama, ja ansiopäiväraha pysyi ansiosidonnaisena vastikkeena. Nuorten työttömien etuuden taso oli 60 prosenttia peruspäivärahasta, jos he asuivat vanhempiensa luona. Työmarkkinatukea voitiin maksaa myös ilman tarveharkintaa esimerkiksi yli 55-vuotiaille, joilla oli riittävä työhistoria, työttömille, jotka siirtyivät ansiopäivärahalta työmarkkinatuella (mutta vain ensimmäisen 180 päivän ajan), ja työttömille, jotka osallistuivat työmarkkinatoimenpiteisiin.

Uusi tuki pyrki integroimaan työttömät takaisin työmarkkinoille. Järjestelmä sisälsi esimerkiksi ylläpitokorvauksen ja matkarahan niille, jotka

osallistuivat aktivointitoimenpiteisiin (koulutus, työharjoittelu yms.), mutta varsinkin nuoret kohtasivat sen mukana kireämpiä velvoitteita. Ensinnäkin karenssiaika työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tuleville pidennettiin viiteen kuukauteen verrattuna muiden hakijoiden viiden päivän karenssiin. Toiseksi, ilman koulutusta olevien 17–24-vuotiaitten nuorten tuen saantia rajoitettiin, sillä heille voitiin maksaa työmarkkinatukea vain, jos he olivat työvoimakoulutuksessa tai työharjoittelussa tai jos he olivat hakeutuneet ammatilliseen koulutukseen. Lapsiperheiden etuuden tasoa leikattiin vuonna 1995, kun lapsikorotuksia leikattiin 40 prosentilla.

Vuonna 1996 ansio- ja peruspäivärahan sääntöjä kiristettiin. Työ- ja työttömyyskassan jäsenyysehdot pidennettiin kuudesta kymmeneen kuukauteen. Karenssiaika näille etuuksille nostettiin seitsemään päivään. Samalla ikääntyneiden eläkeputkeen pääsyä tiukennettiin nostamalla ”lisäpäiväehdon” ikäraja 55 vuodesta 57 vuoteen ja täten siirtämällä ”putken” alkupäätä.

Työhön aktivointia vuodesta 1998 lähtien

Vuoteen 1997 mennessä suurimmat leikkaukset oli tehty, ja jatkossa suurin osa muutoksista pyrki aktivoimaan työttömiä. Myös etuuksien tasoa pyrittiin nostamaan lamavuosien jälkeen mm. nostamalla tasoa vuosittain suhteessa elintasoindeksiin. Lisäksi työmarkkinatuen saamiseksi hakijan puolison sallittavat tulot otettiin vähenevässä määrin huomioon, ja myös työmarkkinatuen lapsikorotukset nostettiin muiden työttömyysturvatuksen tasolle. Vuodesta 1998 lähtien suuntaus reformeissa on kuitenkin ollut kohti työttömien työhön kannustamista. Osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin ei esimerkiksi enää vähentänyt niitä työmarkkinatuen 180:tä päivää, jotka otettiin huomioon ilman tarveharkintaa. Lisäksi aktivointitoimenpiteet, kuten yhdistelmätuki, matka-avustus, työharjoittelutuet sekä henkilökohalliset työnhakusuunnitelmat, pyrkivät kannustamaan ihmisiä takaisin työhön tai koulutukseen.

Ansio- ja peruspäivärahan työssäoloehdot muutettiin tammikuusta 2003 lähtien. Uusien hakijoiden työhistoriaehto pysyi suurin piirtein samana kuin kymmenen kuukauden työhistoriaehto aikaisemmin, mutta heille, jotka olivat olleet aikaisemmin järjestelmän piirissä, määrättiin helpompi ehto. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa työttömyyseläkejärjestelmä poistettiin, ja iäkkäiden työhön osallistumisen kannustamiseksi lisä-

päivien ikärajaa nostettiin jälleen 60 vuodesta 65 vuoteen. Lopulta työmarkkinatuki- ja toimeentulotukijärjestelmää uudistettiin vuonna 2006 toimenpiteellä nimeltä yhteiskuntatakuu niin, että tarveharkintaisen etuuden saajat velvoitettiin pitkäkestoisen (yli 500 päivää) etuuden saannin jälkeen osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin.

Työttömyysturvareformien voittajat ja häviäjät

Kokoavasti voidaan sanoa, että viimeiset 26 vuotta ovat merkinneet tiukempia ehtoja ja karsittuja oikeuksia. On kohtuullista väittää, että brittiläinen systeemi tuottaa nykyään vähimmäisetuuksia sen sijaan, että se pyrkisi säilyttämään ansiotason työttömyyden aikana, mikä yleensä on työttömyysvakuutuksen tavoitteena. Oikeudet Isossa-Britanniassa ovat vahvasti sidottu hakijan yhteistyöhalukkuuteen. Varsinkin nuoret ja pitkäaikaistyöttömät ovat kohdanneet muita hakijoita tiukempia ehtoja ja vaatimuksia.

Viimeisten vuosikymmenten aikana oikeudet myös Alankomaiden WW-järjestelmässä on viety lähemmäksi työmarkkinoita. Hakijoilla tulee olla riittävän työkokemuksen lisäksi myös todistettavasti riittävästi halua yhteistyöhön. Varsinkin nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja jossain määrin myös ikääntyneet työttömät ovat olleet muutoksen pääkohteina. Vaikka etuuksien tasoa Alankomaissa on viime aikoina nostettu, vaatimukset oikeuksien saamiseksi ovat nousseet. Suomalaisen järjestelmän laajennus loppui vuonna 1999, jonka jälkeen työttömyysturvaoikeus on kytketty lähemmäksi hakijan työmarkkinahistoriaa. Työttömien tulee aktiivisemmin hakea töitä ja ylläpitää työkyntöään. Varsinkin nuoret, ikääntyneet ja pitkäaikaistyöttömät ovat kohdanneet tiukempia sääntöjä sekä heikentyneitä oikeuksia.

Kolmen maan vertailu osoittaa, että vaikka maat eroavatkin toisistaan, muutosten takana piilevät eurooppalaiset trendit (ks. myös van Gerven 2008/2009; van Gerven & Beckers 2009). Työttömyysvakuutus on kaikkialla kytketty aiempaa läheisemmin hakijan työkokemukseen. Vahvimmin tämä näkyy Alankomaissa, jossa työhistoriaa vaatimukset on nostettu reilusti siitä, mitä ne olivat 1980-luvun alussa. Työkokemuksesta on tullut merkittävämpää myös Isossa-Britanniassa, missä vakuutusmaksujen merkitys on korostunut. Sääntöjä ovat kiristetty myös Suomessa: työhis-

torian ja ammattiliiton jäsenyysehtoja on tiukennettu, mutta vähemmän kuin muualla, vain neljällä kuukaudella viimeisten 26 vuoden aikana.

Yhteneväistä kaikille maille on se, että hakijoiden tulee osoittaa enemmän aktiivisuutta: vaatimusta työmarkkinoiden käytettävissä olemiseen on tiukennettu, työnhakuehtoja on kiristetty ja hakijoiden tulee nopeammin hyväksyä tarjottu työ- tai koulutuspaikka. Työttömät ovat nykyisin työttömiä työnhakijoita, ja heidän tulee tehdä parhaansa palatakseen työmarkkinoille. Iso-Britannia on tutkimuksen mukaan suunnannäyttävä tiukoilla aktivointivaatimuksillaan, mutta myös sekä Suomi että Alankomaat ovat sitoutuneet työttömyysvakuutuksensa vastavuoroisuuden vaalimiseen: jotta etuuden saisi, tulee myös tehdä jotain. Kansalliset muutokset osoittavat myös kansallisia eroavaisuuksia. Vakuutuksen merkitys on tänä päivänä vähäinen Britanniassa, suurin piirtein sama Alankomaissa ja hieman vahvistunut Suomessa. Britanniassa, mutta myös osin Alankomaissa, vakuutusetuksien kesto on leikattu tuntuvasti. Tähän asti Suomi on säilynyt vielä suuntauksen ulkopuolella, sillä vakuutusetuuden kesto Suomessa on pysynyt samana vuodesta 1984 asti.

Tulokset jossain määrin kyseenalaistavat oletuksen, että muutoksissa olisi löydettävissä voittajia. Jokaisessa maassa työttömät näyttävät menettäneen aikaisempia oikeuksiaan. Analyysin perusteella kolme erityistä ryhmää näyttäisi erottuvan siten, että he ovat kohdanneet muita ryhmiä enemmän leikkauksia ja vaatimuksia: ikääntyvät työttömät, nuoret ja pitkäaikaistyöttömät. Seurauksena muutoksista on se, että juuri he ovat suurimmassa vaarassa pudota työttömyysvakuutukselta tarveharkintaiselle toimeentulotuelle.

Ikääntyneet työttömät

Vaikka ikääntyneet työttömät yhä useasti kuuluvat työttömyysvakuutuksen piiriin pitkän työhistoriansa takia, viimeiset 26 vuotta ovat merkinneet muutoksia juuri tälle ryhmälle. Varsinkin Suomessa ja Alankomaissa muutokset ikääntyneiden oikeuksiin ovat olleet suuria, Isossa-Britanniassa tämä on ollut vähäisempää. Suomen ja Alankomaiden järjestelmät suosivat yleisesti 1980-luvulla vanhempia työntekijöitä. Alankomaiden järjestelmä on ollut tässä ehdottomin. Ikääntyneet hakijat olivat oikeutettuja 1980-luvulla ansiosidonnaisiin tukiin eläkeikään asti. Lisäksi ikääntyneet työntekijät olivat usein vapau-

tettuja työhausta. 1990-luvulla työttömyysjärjestelmän muutoksen myötä ikääntyneiden etuuksia leikattiin muiden mukana, mutta uusi minimijatkoetus myönnettiin edelleen ikääntyneille pidempään kuin muille. WW:n kesto on sidottu myös hakijan työhistoriaan, mikä usein on ollut suosiollista ikääntyneille hakijoille.

Viime vuosina nämä erityisoikeudet ovat kuitenkin vähentyneet ja Alankomaiden varhaiseläke-reitit on pyritty sulkemaan. Nyt ikääntyneet työttömät joutuvat hakemaan töitä siinä missä muutkin, ja työhistoriaan luetaan enää todelliset työvuodet vuodesta 1998 lähtien. Samanlaisia muutoksia on nähtävissä Suomessa. Jo vanha työttömyysvakuutus sisälsi erityisen pitkän etuuden ikääntyneille, mutta vuodesta 1984 alkaen voimassa olleessa järjestelmässä ikääntyneet työttömät voivat saada vakuutustukea siihen asti, kun he täyttävät 60 vuotta, minkä jälkeen he pääsivät ns. eläkeputkeen (Hytti 1998). Lisäksi yli 50-vuotiaat olivat vapaampia hyväksymään tai hylkäämään tarjotun työ- tai koulutuspaikan. 2000-luvulla eläkeputken mahdollistavaan lisäpäiväjärjestelmään pääsyä on rajoitettu. Viime vuosien muutoksista voidaan päätellä, että varhaiseläke-reitit työttömyysvakuutuksen alla on suljettu, ja erityisoikeudet on ikääntyneiltä evätty.

Nuoret ja työmarkkinoiden noviisit

Se, että työkokemuksen merkitys on kasvanut, ei aina ole ollut positiivista nuorille, joilla on vähän tai ei lainkaan työhistoriaa. He putoavat useammin (ja nopeammin) tarveharkintaisen tuen piiriin. Alankomaissa henkilöillä, joilla on lyhyt työhistoria, on ollut vaikeuksia saada oikeutta työttömyysvakuutukseen, ja heidän etuutensa kesto on muita lyhyempi. Varsinkin lyhytaikainen minimi-WW 1990-luvulla heikensi nuorten oikeuksia. WW:n myöntäminen vain niille hakijoille, joilla on riittävän pitkä työhistoria, aiheuttaa myös sen, että vastavalmistuneet putoavat yleensä vakuutusetuuden piiristä.

Myös brittiläinen systeemi on kiristänyt maksuvaatimuksia. Vielä 1980-luvulla nuoret saattoivat saada ositettua UB:tä, mutta uusien säännösten myötä nuoret ja muut työmarkkinoiden ensikertalaiset kokevat nyt aiempaa suurempia ongelmia työttömyysvakuutuksen osalliseksi pääsemisessä. Suomen tapauksessa nuoret ja muut hakijat, joilla on lyhyt työura, ovat olleet hieman paremmassa asemassa, sillä työhistoriaehtoja ei ole paljonkaan kiristetty. Kuitenkin hakijat, joilla ei

ole työhistoriaa, putoavat helposti tarveharkintaisen tuen piiriin. Yhtäläistä kaikille kolmelle maalle on, että hakijat, joilla on lyhyt työhistoria (Alankomaissa alle 26 viikkoa, Suomessa alle 10 kuukautta ja Isossa-Britanniassa alle vuosi), joutuvat usein hakemaan tarveharkintaista tukea.

Erityisehtoja ei kohdistettu nuoriin ja vastavalmistuneisiin vielä 1980-luvulla, mutta viime vuodet ovat muuttaneet asian. Muutokset aloitettiin Isossa-Britanniassa, mutta Alankomaat ja Suomi seurasivat nopeasti perässä. Isossa-Britanniassa YTS-koulutusohjelma tarjosi 16–17-vuotiaille nuorille työ- ja harjoittelupaikkoja ja pyrki estämään heidän passivoitumisensa. Vain muutama vuosi myöhemmin sekä Suomi että Alankomaat esittelivät vastaavanlaisen nuorille suunnatun ohjelman.

Nuorten oikeuksia on rajoitettu eniten Isossa-Britanniassa. JSA-järjestelmän myötä 18–24-vuotiaiden etuuksien tasot ovat laskeneet merkittävästi (–20 %), vaikka heidän maksamansa vakuutusmaksut ovat samaa tasoa kuin muidenkin hakijoiden. Tämän lisäksi ND-aktivointiohjelmat velvoittavat nuoret (25-vuotiaaksi asti) yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Myös Alankomaissa vastavalmistuneille on asetettu muita enemmän velvollisuuksia ottaa vastaan tarjottua työtä, joka voi tasoltaan olla paljon hakijan koulutusta alhaisempaa.

Myös Suomessa on toteutettu suuria muutoksia nuorille, mutta ne tehtiin miltei yksinomaan lamavuosien aikana. Ensinnäkin karenssiaika työmarkkinoiden noviiseille on pidennetty viiteen kuukauteen, mikä on merkittävästi pitempi aika kuin muille. Toiseksi työmarkkinatuen tasoa on leikattu nuorilta, jotka asuvat vielä kotona vanhempiensa luona. Kolmanneksi työmarkkinatuella on pyritty nuorten pikaiseen palauttamiseen työmarkkinoille. 17–24-vuotiaat voivat esimerkiksi olla oikeutettuja työmarkkinatukeen ainoastaan, jos he osallistuvat tänä aikana työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Kaikissa kolmessa maassa nuorille suunnataan aiempaa vähäisempiä etuuksia tiukemmilla vaatimuksilla.

Pitkäaikaistyöttömät

Pitkäaikaistyöttömät ovat yleisesti ongelmallinen asiakasryhmä, jonka palauttaminen takaisin työmarkkinoille on ollut korkealla poliittisella agendalla ympäri Eurooppaa. Analyysi vahvistaa tämän oletuksen. Koska vakuutuksen kesto on leikattu (ennen kaikkea Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa), pitkäaikaistyöttömät putoavat paljon

aiempaa nopeammin tarveharkintaiselle toimeentulotuelle. Kaikissa kolmessa maassa pitkäaikaistyöttömien reintegrointi eli sopeuttaminen on tärkeä asia. Heidän tulee olla yhteistyössä viranomaisen kanssa ja ottaa osaa koulutukseen tai mahdolliseen työharjoitteluun sitä heille tarjottaessa.

Kaikkein ehdollisin taktiikka on Isossa-Britanniassa, jossa ND-ohjelmat ovat pitkäaikaistyöttömille pakollisia. Tällaista reintegraationeuvontaa toteutetaan myös Suomessa ja Alankomaissa, mutta kannustimet, kuten tuettu työ, tapahtuvat yleensä työttömyysvakuutuksen ulkopuolella. Viime aikoina Suomi ja Alankomaat ovat lisänneet kannustimia myös työttömyysvakuutuksen alla. Kaikissa kolmessa maassa pyritään saamaan pitkäaikaistyöttömät "takaisin satulaan" ja takaisin työmarkkinoille ohjaamalla heitä aktivointiohjelmien jälkeen normaalien työmarkkinoiden käytettäväksi.

Analyysi on osoittanut, että oikeuksia ja velvollisuuksia on rajoitettu kaikissa kolmessa maassa. On mahdotonta laittaa maita paremmuusjärjestykseen, sillä kansalliset järjestelmät näyttävät eroavan maan ja järjestelmän sisällä yhtä paljon tai jopa enemmänkin kuin maitten kesken. Muutoksista ei ehkä löydy voittajaa, sillä kaikki näyttävät joutuneen luopumaan entisistä oikeuksistaan. Siksi määritänkin kysymykseni uudelleen: ketkä ovat hävinneet vähiten. Kaikissa kolmessa maassa juuri työttömät, joilla on pitkä työhistoria, ovat menettäneet vähiten. Nämä "kunnolliset" työntekijät eivät ehkä ole voittajia, mutta he ovat ainakin aikamme moraalisia sankareita.

Paljon helpommin voidaan erottaa reformien häviäjät, "moraaliset bandiitit". Nuoret ja pitkäaikaistyöttömät erottuvat selvästi ryhmiksi, joiden oikeuksia on rajoitettu ja velvollisuuksia on kiristetty. Ikääntyneet työntekijät eivät ehkä ole häviäjiä, mutta he ovat selvästi menettäneet suurimman osan erityisoikeuksistaan työttömyysvakuutuksen piirissä ainakin Alankomaissa ja Suomessa. He ovat kuitenkin ryhmä, jonka jäsenillä useimmiten on pitkä työhistoria, joten he ovat edelleen vahvoilla kun etuuksia jaetaan.

Johtopäätökset

Ansaitsemisteorian mukaisesti tutkimukseni tulokset osoittavat, että juuri ne työttömät, joilla on takana pitkä työura, ovat kohdanneet vähiten dramaattisia muutoksia. Heidän oikeutensa

nauttia muita korkeamman tason etuuksista johdettu heihin kohdistetusta institutionaalisesta luottamuksesta.

Syitä sellaisten henkilöiden, joilla on vakaa työhistoria, suojaamiseen voidaan etsiä ansaitsemisteorian ja moraalisen oikeutuksen lisäksi myös poliittisista instituutio-teorioista, esimerkiksi työntekijöiden etuusjärjestelmien korporatistisen hallinnon piirteistä. Olli Kangas (2004, 192) on esimerkiksi ehdottanut, että järjestelmät, joissa poliitikkia tehdään suljetuilla areenoilla korporatiivisen toimijoiden ollessa läsnä, ovat hankalampia muuttaa kuin järjestelmät, joissa toiminta nähdään enemmän kansallisen politiikan (eduskunnan) vastuualueena, kuten perus- tai minimiturvan tarjonta. Ay-liikkeen veto-oikeus ja työtaisteluvallisuus saattavat estää radikaalien muutosten toteuttamisen, mutta tämän artikkelin tulokset osoittavat, että muutokset ovat merkinneet tällekin ryhmälle matalampia etuuksia ja kireämpiä säännöksiä.

Suurimmat muutokset on kohdistettu nuoriin ja työmarkkinoiden noviiseihin. Heidän saantioikeuksiaan on rajoitettu, heidän tukiaan on leikattu, heidät on velvoitettu osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin yms. Kun tätä ilmiötä analysoidaan ansaitsemisteorioiden avulla, reformit voivat ehkä olla loogisesti pääteltävissä vastavuoroisuuden paradigman kautta. Nuorilla ei ole lyhyen työuransa takia ollut aikaa rakentaa moraalista oikeutusta etuuteen. Lisäksi poliitikot ovat yleisesti argumentoineet, että nuorten joukko täytyy ehdollistaa palkkatyöhön, ei työttömyyteen. Tämä pätee myös pitkäaikaistyöttömiin, jotka ovat perinteisesti "the undeserving": yleisessä mielipiteessä heidät nähdään usein "työarkuutensa" takia ryhmänä, joka ei ansaitse korkeampia etuuksia.

Tutkimukseni tulokset osoittavat, että vankasta suosiosta huolimatta ikääntyneiden oikeuksia on rajoitettu viime vuosina. Erityisesti tämä on nähtävissä Alankomaiden esimerkissä, mutta myös osin Suomen analyysissä. Ikääntyneiden oikeuksien alasajo saattaa olla osin selitettävissä tutkimuksen kohteella eli työttömyysvakuutuksen tarkastelulla. Työttömät ovat ryhmänä yksi vähiten oikeutettuja, ja ehkä siksi radikaaleja muutoksia näiden vähemmän suosittujen väestöryhmien oikeuksiin on pystytty tekemään. Lisäksi syy, miksi ikääntyneiden oikeuksia on voitu purkaa, voi olla myös se, että muutokset työttömyysturvaan on yleensä kompensoitu muiden etuuksien, kuten eläkkeiden tai varhaiseläkkeiden, kautta.

Summa summarum, muuttuvassa hyvinvointivaltiomaailmassa eräät ryhmät ovat suojellumpia kuin toiset. Tämä institutionaalinen luottamus ei kuitenkaan välttämättä johdu moraalista tai muista normituksista. Tähän tulokseen on tullut myös Paul Pierson (1994) tutkimuksessaan hyvinvointipolitiikan muutoksista. Poliitikko on Piersonin mukaan yritystä välttää syyllisyyttä (blame avoidance).

Suosittujen väestöryhmien, kuten ikääntyneiden tai niiden, joilla on pitkä ja vakaa työhistoria, oikeuksia on vaikeampi purkaa, sillä se joh-

taa helposti poliittiseen vastustukseen ja mahdollisesti jopa vallan menetykseen seuraavissa vaaleissa. Olipa syy leikkauksien kohdentamiseen tietyille joukoille mikä tahansa, se ei muuta tutkimuksen tulosten arvoa. Tulokseni osoittavat hyvinvointivaltion muutosta tutkiville muutoksen monitasoisuuden jopa yhden sosiaaliturvaetusjärjestelmän sisällä. Pinnalliset aggregaattivariaabelit jättävät pimentoon ne moninaiset tapahtumat, joita yhden järjestelmän sisällä voi tapahtua sekä antavat yksinkertaistetun kuvan hyvinvointivaltion muutoksesta.

KIRJALLISUUS:

- AARTS, LEO & BURKHAUSER, RICHARD & DE JONG, PHILIP: Curing the Dutch Disease. Avebury: Aldershot, 1996
- ALLAN, JAMES & SCRUGGS, LYLE: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science* 48 (2004): 3, 496–512
- CARROLL, EERO: Emergence and Structuring of Social Security Institutions: Comparative studies on social policy and unemployment insurance. Dissertation series no. 38. Tukholma: Swedish Institute for Social Research, 1999
- CASTLES, FRANCIS: Public Expenditure and Population Aging: Why families of nations are different. Teoksessa: Clasen, Jochen (toim.): What Future for Social Security. Haag: Kluwer Law International (2004): 141–156
- CASTLES, FRANCIS: The Future of Welfare States: Crisis myths and crisis realities. Oxford: Oxford University press, 2004
- CLASEN, JOCHEN: Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom compared. Oxford: Oxford University Press, 2005
- CLASEN, JOCHEN & CLEGG, DANIEL: Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? *Journal of Social Policy* 32 (2003): 2, 361–381
- CLAYTON, RICHARD & PONTUSSON, JONAS: Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies. *World Politics* 51 (1998): October, 67–98
- COUGHLIN, RICHARD M.: Ideology, Public Opinion and Welfare Policy: Attitudes towards Taxes and Spending in Industrial Countries. Institute of International studies, Research Series No 42. Berkeley: University of California, 1980
- DEUTSCH, MORTON: Equity, Equality, and Need: what determines which value will be used as the basis of distributive justice? *Journal of Social Issues* 31 (1975): 3, 137–150
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990
- HUBER, EVELYNE & STEPHENS, JOHN: Development and Crisis of Welfare State: Parties and policies in global markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001
- HYTTI, HELKA: Ikääntyvät ja työhön kannustava sosiaaliturva. *Yhteiskuntapolitiikka* 63 (1998): 4, 327–338
- KANGAS, OLLI: The Politics of Social Rights: Studies on dimensions of sickness insurance in OECD countries. Swedish Institute for Social Research 19. Tukholma: Tukholman yliopisto, 1991
- KANGAS, OLLI: Institutional Development of Sickness Cash-benefits in 19 OECD Countries. *Social Policy & Administration* 38 (2004): 2, 190–203
- KORPI, WALTER: Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review* 54 (1989): 3, 309–328
- KORPI, WALTER: Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization. *Annual Review of Sociology* 29 (2003): 589–609
- PETTERSEN, PER ARNT: The Welfare State: the Security Dimension. Teoksessa: Borre, Ole & Scarbrough Elinor (toim.): The Scope of Government. Oxford: Oxford University Press, 1995
- PIERSON, PAUL: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, the politics of retrenchment. Cambridge studies in comparative politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1994
- SCRUGGS, LYLE: Welfare Entitlements Dataset: A Comparative institutional analysis of eighteen welfare states. 2004
- VAN AERSCHOT, PAUL: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, No. 210, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, 1996
- VAN GERVEN, MINNA: Activating social policy and the preventive approach for the unemployed in the Netherlands. AIAS Working Paper 65. Amsterdam

- dam: University of Amsterdam, 2008a
- VAN GERVEN, MINNA: The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries, 1980–2006. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 100, Helsinki: KELA, 2008b
- VAN GERVEN, MINNA: Converging trends of social policy in Europe: Social security benefit reform in the UK, The Netherlands and Finland. *European Journal of Social Security*. Hyväksytty julkaisutavaksi 2008/2009
- VAN GERVEN, MINNA & BECKERS, MIEKE: Unemployment protection reform in Belgium, Finland, the Netherlands and the UK. Policy learning through OMC? Teoksessa: Zeitlin Jonathan & Heidenreich, Martin (toim.): Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Labour Market and Welfare Reforms. Lontoo: Routledge, 2009
- VAN OORSCHOT, WIM: The Reconstructions of the Dutch Social Security Systems 1980–2000: Re-trenchment and modernization. CCWS Working paper no. 3/1998. Aalborg: University of Aalborg, 1998
- VAN OORSCHOT, WIM: Who Should Get What, and Why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics* 28 (2000): 1, 33–48
- VAN OORSCHOT, WIM: Immigrants, Welfare and Deservingness Opinions in European Welfare States. CCWS Working Paper no. 2005-34. Aalborg: University of Aalborg, 2005
- VAN OORSCHOT, WIM: Making the Difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy* 16 (2006): 1, 23–42
- VAN OORSCHOT, WIM & ENGELFRIET, RICHARD: Work, work, work: Labour participation in the Netherlands 1970–2000. *East West Review of Labor Law and Social Policy* 4 (1999): 2, 149–192
- VÄHÄTALO, KARI: Työttömät ja Työttömyysturvauudistus. *Työvoimapolitiittisia tutkimuksia* 74, Helsinki: VAPK, 1988.

ENGLISH SUMMARY

Minna van Gerven: Winners and losers of social policy reforms in Europe (Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa)

In the past 26 years, social security benefit recipients have generally seen a curtailment of their social rights. Across Europe, levels of cash transfers have been lowered, eligibility criteria for benefits tightened, and stricter obligations and sanctions enforced for people claiming benefit. What has often gone unnoticed, however, is that these reforms have not always affected all people in the same way. Based on detailed qualitative data on unemployment insurance benefit reforms, this article describes the reforms carried out in

three European countries (UK, Netherlands and Finland) between 1980 and 2006. It goes on to explore how welfare rights have changed in different groups (e.g. young people, older age groups, and the long-term unemployed) and to see whether it is possible to identify winners and losers among unemployment benefit recipients. The results contribute to a better understanding of welfare state change and shed light on the basic question of social security as to who gets what and why.

KEY WORDS

social policy reforms, Europe, social security, inequality